

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»**

**БІЛУГА Сергій Сергійович**

**УДК 342.925:347.91(477)**

**ДОСУДОВЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ  
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ**

**Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право**

**АВТОРЕФЕРАТ**  
**дисертації на здобуття наукового ступеня**  
**кандидата юридичних наук**

**Одеса – 2015**

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національному університеті «Одеська юридична академія» Міністерства освіти і науки України.

**Науковий керівник:** доктор юридичних наук, професор,  
академік НАПрН України  
**КІВАЛОВ Сергій Васильович**,  
Національний університет  
«Одеська юридична академія»,  
Президент

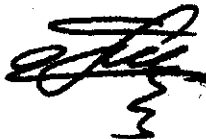
**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор  
**РЯБЧЕНКО Олена Петрівна**,  
Національний університет державної  
податкової служби України,  
начальник кафедри управління, адміністративного  
права та адміністративної діяльності;  
  
кандидат юридичних наук  
**ПЕРЕПЕЛЮК Володимир Григорович**,  
Науково-дослідний інститут приватного права  
і підприємництва НАПрН України,  
старший науковий співробітник

Захист відбудеться 24 квітня 2015 р. о 12 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий «20» березня 2015 р.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради



Л.Р. Біла-Тіунова

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Створення умов для вільного, прогресивного розвитку суспільства є одним із найважливіших завдань сучасної держави, при цьому вагому роль відведено формуванню ефективних механізмів врегулювання конфліктів – неодмінних супутників будь-яких еволюційних соціальних процесів. Для абсолютної більшості держав світу правосуддя, що здійснюється у формі відповідного судового провадження, є основним і найважливішим способом встановлення істини та відновлення справедливості. В Україні з часів набуття незалежності докладаються значні зусилля щодо формування довіри суспільства до судової системи, які, незважаючи на існування окремих негативних факторів, дали свої результати. Так, на теперішній час у свідомості громадян утвердилися розуміння важливості захисту своїх прав та спосіб цього захисту – звернення до суду.

Водночас, недосконалість правового регулювання суспільних відносин в Українській державі, незадовільний стан боротьби з корупцією, низький рівень правової свідомості громадян та інші негативні фактори є плідним підґрунтям для виникнення конфліктів різної правової природи, і судова система виявилася неготовою для належного, результативного і своєчасного реагування на численні звернення по захист порушених прав, свобод та інтересів. На жаль, вжиття численних заходів щодо оптимізації судочинства, – скорочення строку розгляду справи та основних процесуальних строків, запровадження спрощених процедур – не досягли своєї мети повною мірою. Саме тому усвідомлення важливості поширення альтернативних судочинства способів розв'язання правових спорів відкриває нові перспективи утвердження засад правової держави в Україні, а їх урізноманітнення є показником зрілості правової системи країни та готовності держави до співпраці, обумовлює зростання рівня правової культури її громадян.

Слід зазначити, що формування альтернативних процедур на основі посередництва при вирішенні спорів у приватно-правовій сфері є визнаним напрямком розвитку сучасної юридичної науки і законодавства, тоді як можливість поширення таких способів на публічно-правові спори, передусім, на адміністративні, та створення альтернативних форм вирішення справ, віднесених до юрисдикції адміністративних судів, є досить дискусійним питанням, яке критично оцінюється і науковцями, і досвідченими практикуючими юристами. Саме тому важливим є ретельне дослідження специфіки існуючих в Україні й інших країнах світу альтернативних процедур вирішення правових спорів та з'ясування умов їх застосування щодо адміністративно-правових спорів в існуючих соціально-політичних і правових реаліях українського суспільства.

Проблематика альтернативних процедур врегулювання спорів усе частіше стає предметом наукових пошуків вчених-правників.

В Україні питання медіації (посередництва) належать до кола наукових інтересів, передусім, вчених цивілістичного напрямку. Суттєвим внеском у систематизацію накопиченого ними досвіду та визначення подальших напрямків розвитку позасудових форм вирішення цивільно-правових спорів стало дисертаційне дослідження О. Спектор «Альтернативні способи вирішення цивільно-правових спорів». Постановка питання про поширення альтернативних форм врегулювання спорів на публічно-правову сферу та аналіз застосування експериментальної процедури досудового врегулювання спорів, віднесених до юрисдикції адміністративних судів, здійснена лише в окремих публікаціях О. Белінської, В. Кузьмишина, Л. Лічмана, М. Мельника, С. Осятинського, К. Продиуса, О. Стефанова, Л. Юхненка.

Таким чином, на теперішній час розпочато пошук оптимальної моделі альтернативних адміністративному судочинству способів розв'язання адміністративно-правових спорів на основі аналізу світового досвіду та експериментальної діяльності окремих судів в Україні. Сфера поширення медіативного врегулювання адміністративно-правових спорів тільки починає формуватися, що потребує визначення на концептуальному рівні питань, чи буде ця процедура обов'язковою, чи можливе її поширення на всі без виключення адміністративно-правові спори, чи потрібно забезпечувати виконання рішення, прийнятого за наслідками її проведення, примусовими заходами.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконано відповідно до плану наукових досліджень кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» «Системи адміністративного, адміністративно-процесуального та фінансового права у контексті адміністративної реформи», що є складовою частиною теми «Традиції і новачі у сучасній українській державності та правовому житті» (державний реєстраційний номер 0106U004970), дослідження якої здійснюється в Національному університеті «Одеська юридична академія».

**Мета і задачі дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є теоретико-правове обґрунтування концепції досудового врегулювання адміністративно-правових спорів (далі – ДВАС) в Україні як альтернативного адміністративному судочинству способу врегулювання спорів на основі посередництва, а також визначення перспективних напрямків його застосування та нормативно-правового врегулювання.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення таких задач:

систематизувати вітчизняний та зарубіжний досвід наукових досліджень альтернативних медіативних процедур врегулювання правових спорів, сформулювати на їх основі теоретико-методологічне підґрунтя концепції ДВАС;

визначити методологічні засади дослідження ДВАС як особливого способу врегулювання правових спорів;

встановити місце ДВАС у системі альтернативних процедур на сучасному етапі їх розвитку та в перспективі;

з'ясувати правову природу ДВАС, його ознаки та особливості;

визначити систему принципів ДВАС, розкрити зміст та механізм застосування кожного з них;

визначити умови та межі застосування процедури ДВАС;

охарактеризувати стадії процедури ДВАС та дослідити порядок їх здійснення;

визначити порядок реалізації права на ДВАС;

встановити склад суб'єктів процедури ДВАС, визначити їх права й обов'язки;

з'ясувати правові наслідки ДВАС, визначити правову природу рішень та угод, що приймаються за наслідками цієї процедури;

охарактеризувати особливості досудового врегулювання окремих видів адміністративно-правових спорів;

узагальнити досвід зарубіжних країн щодо нормативно-правового та організаційного забезпечення медіативних процедур врегулювання адміністративно-правових спорів та визначити перспективи його запровадження в Україні.

*Об'єктом дослідження є процедури врегулювання адміністративно-правових спорів.*

*Предметом дослідження є досудове врегулювання адміністративно-правових спорів.*

*Методи дослідження.* Методологічну основу дослідження становить сукупність загальнонаукових та спеціальних методів пізнання, застосування яких здійснюється у межах системного підходу. Дослідження ґрунтується на законах, категоріях та принципах діалектики, відповідно до вимог якої мета, процес, засади, діяльність та статус суб'єктів ДВАС, наслідки такої процедури розглядаються як цілісне явище, усі елементи якого досліджуються у зв'язку між собою та із суспільним життям, у їхній взаємодії та взаємовпливові. Специфіка тематики дослідження обумовила використання методу прогнозування у двох його основних формах – моделювання та екстраполяції, що дозволило сконструювати майбутню модель ДВАС, яка виведена із загальних закономірностей врегулювання спорів публічно-правової природи та конкретних результатів експериментального здійснення такої процедури.

Досягнення окремих задач дослідження зумовило використання таких методів: історико-правовий метод застосовано при розгляді еволюції теоретичних конструкцій врегулювання правових спорів, у тому числі й адміністративно-правових, у способи, не пов'язані із судочинством, їх нормативно-правового регулювання [п. 1.1]; порівняльно-критичний аналіз існуючих концепцій досудового врегулювання спорів, зокрема, публічно-правових, принципів та засад ДВАС дозволив виявити недоліки та переваги кожної з них та запропонувати власні визначення окремих

понять [п.п. 1.2, 1.3]; порівняльно-правовий метод – при зіставленні положень чинного законодавства України, положень адміністративних судів, які беруть участь в експериментах щодо врегулювання адміністративних спорів із застосуванням окремої процедури у межах адміністративного судочинства, законопроектних норм із відповідними положеннями законодавства зарубіжних країн, а також при з'ясуванні особливостей прав і обов'язків суб'єктів процедури ДВАС та суб'єктів адміністративного судочинства [п.п. 1.3; 2.1, 3.1]; метод системного аналізу допоміг розглянути ДВАС як єдину систему, виявити її вплив на адміністративне судочинство в цілому та його окремі інститути [п.п. 2.2, 3.2]; догматичний метод дозволив проаналізувати зміст основних категорій, які формують процедуру ДВАС [п.п. 2.2, 2.3, 3.2]; статистичний метод та метод екстраполяції використано для з'ясування перспектив запровадження процедури ДВАС як відокремленої від адміністративного судочинства процедури щодо окремих категорій справ адміністративної юрисдикції [р. 2, р. 3]; метод прогнозування у формі моделювання застосовано при формулюванні пропозицій та рекомендацій щодо нормативного забезпечення ДВАС [р. 2, п.п. 1.4, 3.2], формально-логічний метод використано для розмежування та формулювання таких термінів, як «досудове врегулювання адміністративно-правового спору (ДВАС)», «альтернативні способи врегулювання правових спорів», «медіація», «посередництво», «переговори», «учасники процедури досудового врегулювання адміністративно-правового спору», «суб'єкт процедури ДВАС», «угода про примирення», «угода про результати ДВАС», «угода про ДВАС», а також для розмежування окремих видів альтернативних судочинству процедур врегулювання правових спорів [п.п. 1.3, 2.1, р. 3]. Застосовувалися також методи аналізу і синтезу, структурно-функціональний та інші методи, які надали можливість комплексно дослідити проблемні аспекти сучасної процедури ДВАС та перспективної концепції її відокремлення від адміністративного судочинства [п. 1.3, р. 2, р. 3].

Теоретичну базу дослідження становлять роботи вітчизняних та зарубіжних учених у галузі адміністративного процесу, цивільного процесу, господарського процесу, судоустрою, зокрема: В.Б. Авер'янова, О.А. Банчук, В.М. Бевзенко, І.А. Балюка, Н.Л. Бондаренко-Зелінської, О.Г. Бортніка, О.М. Ботнаренко, С.І. Братенкова, О.О. Брижинського, В.А. Вангородської, О.В. Гетьманцева, Л.В. Голої, О.О. Гріненко, Д.Л. Давиденко, В.В. Докучаєвої, О.М. Іванової, С.І. Калашнікової, І.О. Картузової, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіди, Я.В. Нестор, О.І. Носирєвої, А.Ю. Осадчого, О. Павлової, О.М. Пасенюка, Ю.С. Педька, В.Г. Перепелюка, Ю.Д. Притики, Л.М. Ракітіної, І.В. Рехтіної, А.Ю. Рожкова, О.П. Рябченко, О.Ю. Скворцова, Г.П. Тимченка, Н.Є. Хлібороб, О.С. Чернікової, Ц.О. Шамлікашвілі, В.І. Шишкіна, В.В. Яркова, М.М. Ясинюк та ін., а також роботи фахівців із соціології, конфліктології та психології.

Нормативним підґрунтям роботи є Конституція України, КАС України, чинні законодавчі та нормативно-правові акти, які регулюють відносини у сфері відправлення адміністративного судочинства, відомчі нормативно-правові акти, якими визначено правовий статус суб'єктів владних повноважень, що можуть брати участь в адміністративному судочинстві, а також міжнародні нормативно-правові акти, ратифіковані Україною.

Емпіричною базою дослідження стали матеріали судової практики адміністративних судів, а також звіти та статистичні матеріали щодо результатів впровадження ДВАС Одеського окружного адміністративного суду, Вінницького окружного адміністративного суду, Івано-Франківського окружного адміністративного суду.

**Наукова новизна одержаних результатів** дисертаційного дослідження полягає у тому, що ця робота є першим у теорії адміністративного права і процесу системним науковим дослідженням теоретичних, нормативних і практичних питань ДВАС. Відповідно до такого підходу отримано результати, що характеризуються науковою новизною і дозволяють сформулювати нові положення і висновки:

***уперше:***

обґрунтовано доцільність повного відмежування процедури ДВАС від адміністративного судочинства та від приватної медіації;

запропоновано визначення досудового врегулювання адміністративно-правового спору як особливої примирювальної процедури узгодження позицій сторін адміністративного спору за допомогою судді-посередника (медіатора) шляхом проведення переговорів з метою прийняття компромісного рішення та задоволення інтересів сторін спору;

охарактеризовано принципи ДВАС як систему загально-правових, міжгалузевих та спеціальних принципів;

визначено умови застосування процедури ДВАС як сукупності організаційних, процесуальних та обмежувальних (фільтраційних) вимог;

визначено особливості угоди про результати ДВАС та відмежування її від угоди про примирення, що укладається в адміністративному судочинстві;

***удосконалено:***

розуміння статусу судді-посередника (медіатора) як незацікавленої та неупередженої особи, основним обов'язком якої є спрямування учасників процедури ДВАС на вироблення взаємовигідного вирішення адміністративно-правового спору;

перелік прав та обов'язків учасників ДВАС – сторін, їх представників, зокрема, організаційних та процесуальних прав;

статус судді-посередника (медіатора) у процедурі ДВАС, який характеризується відсутністю владних повноважень щодо учасників процедури, обмеженістю прав і обов'язків спрямуванням діяльності сторін на переговорах;

структуру процедури ДВАС як послідовну сукупність стадій: 1) прийняття справи до розгляду; 2) підготовка до переговорів; 3) переговори з ДВАС та підписання угоди про їх результати;

*набули подальшого розвитку:*

підходи щодо визначення медіації як альтернативного судочинства способу врегулювання спору між сторонами за участю та під керівництвом третьої нейтральної особи (посередника), яка не наділяється правом винесення обов'язкового для сторін рішення;

класифікація способів врегулювання адміністративно-правових спорів за такими критеріями: а) залучення третьої особи – посередника; б) суб'єкт, що здійснює процедуру вирішення спору; в) метод врегулювання спору;

обґрунтування доцільності поширення процедури ДВАС на спори: 1) за участю обох сторін – суб'єктів владних повноважень; 2) за позовами приватних осіб до суб'єкта владних повноважень (окрім оскарження нормативно-правових актів).

*сформульовано* пропозиції щодо внесення змін та доповнень до Кодексу адміністративного судочинства України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки і рекомендації можуть бути використаними у:

науково-дослідній сфері – для подальшого удосконалення теоретичних засад адміністративного судочинства щодо досудового врегулювання адміністративно-правових спорів;

правотворчій діяльності – при внесенні змін та доповнень до норм КАС України, якими встановлено особливості застосування угоди про примирення, а також узгодження правових категорій, що використовуються в законодавстві;

навчальному процесі – при викладанні курсів «Адміністративне право», «Адміністративне процесуальне право», «Адміністративне судочинство в окремих категоріях справ».

**Апробація результатів дослідження.** Положення і висновки дисертаційного дослідження доповідалися й обговорювалися на засіданнях кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія».

Основні результати дослідження було оприлюднено протягом 2013–2015 рр. на: звітних наукових конференціях професорсько-викладацького складу і аспірантів Національного університету «Одеська юридична академія» 2013, 2014 рр., Всеукраїнській науково-практичній конференції «Вплив сучасної юридичної науки на політичні й соціально-економічні процеси в Україні» (м. Одеса, 24 жовтня 2014 р.), Міжнародних науково-практичних конференціях «Людина і закон: публічно-правовий вимір» (м. Дніпропетровськ, 7–8 листопада 2014 р.), «Право і держава: проблеми розвитку і взаємодії у ХХІ столітті» (м. Запоріжжя, 30–31 січня 2015 р.); «Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України» (м. Львів, 30–31 січня 2015 р.);



**Публікації.** Основні теоретичні положення і висновки дисертації містяться у 9 роботах, 5 із яких опубліковано у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку.

**Структура дисертації** побудована відповідно до мети та задач дослідження і складається із вступу, трьох розділів, що містять десять підрозділів, висновків до кожного розділу та загальних висновків, а також списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 250 сторінок, із них основного тексту 210 сторінок, список використаних джерел, що включає 284 найменування і розміщений на 28 сторінках, 5 додатків, розміщених на 12 сторінках.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У Вступі обґрунтовано актуальність теми дослідження, визначено її зв'язок з науковими планами та програмами, мету і задачі, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, наведено відомості щодо апробації та публікації результатів роботи.

Розділ 1 «Теоретико-методологічні засади дослідження досудового врегулювання адміністративних спорів» містить чотири підрозділи, в яких досліджено поняття, сутність, правову природу та принципи ДВАС.

У підрозділі 1.1. *«Історіографія досліджень вітчизняними та зарубіжними вченими проблеми досудового врегулювання адміністративно-правових спорів»* проаналізовано розвиток поглядів вітчизняних і зарубіжних вчених щодо способів і порядку врегулювання правових спорів, становлення процедур врегулювання правових спорів, відокремлених від судочинства. З'ясовано, що концепція ДВАС формується на основі синтезу доробок вчених двох наукових напрямків: 1) цивілістичні дослідження, присвячені проблемам примирення в альтернативний судочинству спосіб, передусім, процедурі медіації; 2) дослідження вчених-адміністративістів, спрямовані на з'ясування сутності адміністративно-правового спору як особливого різновиду юридичного конфлікту. Як результат почав формуватися особливий напрямок – 3) дослідження альтернативних примирювальних процедур врегулювання адміністративно-правових спорів.

Перший напрямок опрацьовується вченими – фахівцями цивільного права і процесу, господарського процесу, міжнародного приватного права. У межах цього напрямку можна виокремити основні етапи теоретичного опрацювання проблеми альтернативних примирювальних процедур: 1) дореволюційний (А. Волков, Є. Васьковський, О. Головачов, Є. Нефед'єв); 2) радянський (К. Анохін, О. Степанова, Д. Чечот, Г. Шершеневич, С. Якубов); 3) незалежної України (Л. Гола, В. Горєвий, Д. Притика, Д. Фурсова, В. Чернадчук, В. Щербина, Ю. Білоусов, А. Веселов, Л. Грачова,

С. Дегтярьов, С. Довганчук, С. Курочкін, Ю. Скворцов, А. Брижинський, Д. Давиденко, Е. Добролюбова, С. Калашникова, О. Кільдюшкіна, Ю. Коляснікова, А. Кузбагаров, Ю. Притика).

Другий напрямок досліджень сформовано вченими-адміністративістами, які започаткували і розвинули концепцію адміністративно-правового спору як особливого різновиду юридичного конфлікту, чия специфіка обумовила модифікацію класичного змагального процесу в особливу процесуальну форму: В. Авер'яновим, В. Бевзенком, І. Картузовою, С. Ківаловим, Р. Мельником, А. Осадчим, О. Пасенюком, Ю. Педьком, В. Перепелюком, О. Рябенко, В. Тимошуком, Ю. Тихомировим, Н. Хлібороб.

Посилення співпраці та обміну досвідом між українськими вченими та фахівцями інших країн, передусім Західної Європи, стало поштовхом для початку опрацювання можливостей поширення примирювальних несудових способів врегулювання спорів на публічно-правову сферу. На теперішній час – це лише початковий етап формування концепції несудового врегулювання адміністративно-правових спорів, перевагою якого є активне залучення міжнародних експертів та застосування експериментальних процедур на базі адміністративних судів (Івано-Франківський, Вінницький, Одеський окружні адміністративні суди), які дозволяють виявляти недоліки, проблеми та перспективні напрямки розвитку цієї процедури на практиці. Наявність вираженого прикладного акценту зумовило те, що перші науково-теоретичні доробки щодо ДВАС належать практикуючим фахівцям (О. Белінська, В. Кузьмишин, Л. Лічман, М. Мельник, С. Осятинський, К. Продіус, О. Стефанов, Л. Юхненко).

У підрозділі 1.2. *«Методологічні засади дослідження досудового врегулювання адміністративно-правових спорів»* сформовано методологічну основу наукового пізнання ДВАС, яка забезпечує формування його цілісної моделі та кореляцію із суспільно-політичними і правовими реаліями України. Природа досліджуваного явища зумовила застосування діалектичного методу у поєднанні з абдукцією як пізнавальної процедури висунування гіпотез, припущень, що виводяться із загального правила та встановленого раніше конкретного випадку.

Аргументовано, що виключна новизна та комплексність ДВАС обумовлюють використання методів та прийомів інших галузей знань. Так, завдяки застосуванню методів прогнозування на підставі аналізу ретроспективних внутрішніх і зовнішніх зв'язків зроблено висновки про можливий розвиток ДВАС в Україні у майбутньому. Пошуки оптимальних варіантів вирішення проблем впровадження та застосування ДВАС в Україні ґрунтується на методі моделювання. При цьому, акцентовано увагу на тому, що прогнозування майбутнього розвитку ДВАС здійснюється на основі припущення незмінності дії намічених тенденцій розвитку правових відносин, які складаються при ДВАС, протягом тривалого часу, що є прямим результатом використання методу екстраполяції.

Встановлено доцільність застосування методу компаративістики, який забезпечить обґрунтованість запозичення окремих елементів ДВАС, до національного законодавства.

У *підрозділі 1.3. «Сутність та особливості досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, його місце в системі альтернативних процедур врегулювання спорів»* визначено поняття та ознаки ДВАС, з'ясовано місце в системі альтернативних судочинства процедур з урахуванням короткострокових та довгострокових перспектив його розвитку.

Охарактеризовано систему альтернативних способів розв'язання правових спорів, як додаткових способів, об'єднаних на основі критерію неналежності до діяльності судів із відправлення правосуддя. Акцентовано увагу на тому, що жоден з альтернативних способів розв'язання правових спорів не підміняє собою судового процесу і не унеможливорює реалізацію права особи на судовий захист. Запропоновано класифікацію альтернативних способів розв'язання спорів у залежності від: 1) ступеня самостійності учасників у розв'язанні спорів: а) із залученням посередника; б) без залучення посередника. У свою чергу, альтернативні способи розв'язання спорів із залученням посередника можуть бути класифікованими за: 1) статусом особи – посередника: а) державні (офіційні) процедури; б) недержавні (приватні) процедури; 2) способом розв'язання спору: а) медіативні (примирювальні, компромісні) процедури; б) правовідновлювальні процедури; в) змішані процедури. Наголошено на тому, що правовідновлювальні процедури у чистому вигляді не існують, оскільки навіть якщо діяльність особи – посередника спрямовано на визначення ступеня правомірності вимог сторони спору, це ні в якому разі не виключає можливості його врегулювання шляхом взаємних поступок.

Встановлено, що процедура ДВАС являє собою процедуру, яка ґрунтується на основі медіації, але здійснюється офіційно особою – представником державної судової влади. Основними ознаками, які дозволяють її виокремити серед інших способів врегулювання правових спорів є: 1) добровільність; 2) залучення до її проведення судді-посередника (медіатора); 3) здійснення з метою узгодження інтересів через віднаходження взаємоприйнятної рішення; 4) швидкість; 5) гнучкість та відсутність детальної регламентації; 6) економічність; 7) конфіденційність; 8) можливість залучення представників; 9) відсутність додаткових переваг для сторони спору – приватної особи.

Обґрунтовано доцільність здійснення ДВАС у межах державної (офіційної) процедури в адміністративних судах. Саме суддя адміністративного суду як спеціаліст у сфері публічно-правових спорів зможе визначити межу дотримання балансу публічних і приватних інтересів, яка є властивою ДВАС.

У *підрозділі 1.4. «Система принципів досудового врегулювання адміністративно-правових спорів»* сформульовано основоположні ідеї,

що визначають засади ДВАС, з'ясовано характер впливу на нього загально-правових принципів, а також зміст принципів, які притаманні виключно досліджуваній процедурі.

Встановлено, що загально-правові принципи процедури ДВАС, як засадничі ідеї будь-якої юридично значущої діяльності, мають вираження в ідеях демократизму, гуманізму, соціальної справедливості, законності, кореляції прав та обов'язків, невід'ємності природних прав людини, вищої цінності людського життя, охорони честі і гідності особистості, пріоритетності норм міжнародного права, вищої сили Конституції, верховенства права тощо. Доведено поширення на процедуру ДВАС таких міжгалузевих принципів, як: офіційність; незалежність судді-посередника (медіатора), що здійснює процедуру врегулювання спору; диспозитивність; рівність сторін спору перед законом; всебічність, повнота і об'єктивність вивчення усіх матеріалів справи; дотримання вимог використання державної мови; дотримання процесуальної форми тощо. Обґрунтовано існування власних – спеціальних принципів ДВАС.

**Розділ 2 «Особливості процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів»** складається з чотирьох підрозділів і присвячений визначенню структури процедури ДВАС, специфіки її суб'єктного складу та статусу учасників процедури і судді-посередника (медіатора).

У *підрозділі 2.1. «Умови та межі застосування процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів»* зазначено, що діючі регламенти процедури ДВАС намірено не передбачають будь-яких обмежень чи умов її застосування щодо будь-яких адміністративно-правових спорів, з метою експериментального виявлення зони можливого узгодження, ускладнень при досягненні компромісу, негативного впливу на ступінь конфліктності відносин у сфері публічного управління. Такий підхід забезпечить більш точне нормативне регулювання найбільш важливих елементів ДВАС у майбутньому.

Обґрунтовано доцільність розмежування двох «рівнів» умов застосування ДВАС: 1) умови, які фактично існують на теперішній час; 2) умови, які мають бути визначеними для сформованої моделі ДВАС. Обидва рівні передбачають наявність комплексу обставин, за допомогою яких можна окреслити умови застосування процедури ДВАС, представлених трьома групами: організаційні, процесуальні та фактичні (фільтраційні) умови. До організаційних умов діючої процедури ДВАС віднесено: 1) участь суду в проєкті; 2) наявність достатнього штату суддів, що уповноважені здійснювати процедуру ДВАС; 3) належний рівень інформаційного забезпечення процедури та вироблення необхідних роз'яснень для її учасників. Для майбутньої процедури єдиною організаційною умовою мають залишатися інформаційне забезпечення і популяризація процедури.

Установлено, що при остаточному вирішенні питання про модель ДВАС частина похідних від позовної форми умов мають бути скасованими.

Відтак, найбільш вагомими процесуальними умовами застосування процедури ДВАС слід визнати: 1) належність спору до юрисдикції і територіальної підсудності адміністративного суду; 2) правосуб'єктність сторін спору; 3) оформлення згоди сторін спору на проведення процедури ДВАС; 4) оплата судового збору.

Доведено, що фактичні (фільтраційні) умови мають бути сформованими на підставі аналізу звітів і статистичних даних судів за результатами здійснюваного експерименту. До таких умов слід зарахувати: 1) об'єктивні – затвердження переліку справ адміністративної юрисдикції, на які не поширюється ДВАС; 2) суб'єктивні – сформовані на основі переконання судді щодо характеру кожного конкретного спору, який свідчить про неможливість узгодження позиції сторін; недобросовісність намірів сторін; необхідність публічного (не конфіденційного) розгляду справи.

У *підрозділі 2.2. «Стадії досудового врегулювання адміністративно-правових спорів та особливості їх проходження»* досліджено порядок здійснення процедури ДВАС.

Акцентовано увагу на тому, що вимоги до процесуальної форми ДВАС є мінімальними, водночас, ця процедура не є хаотичним набором дій сторін спору і судді-посередника (медіатора), оскільки вони мають дотримуватися певної послідовності у своїх діях.

Визначено, що на стадії підписання угоди про звернення до процедури ДВАС та прийняття справи суддею-посередником (медіатором) до провадження, застосування системи автоматичного документообігу при визначенні судді-посередника (медіатора) є можливим тільки у разі, якщо сторони не мають заперечень, про що зазначається в угоді. Обґрунтовано строк розгляду суддею-посередником (медіатором) питання про прийняття справи протягом 2 днів з моменту надходження заяви та угоди про застосування процедури ДВАС. Запропоновано встановити правило, згідно з яким відмова двох суддів у прийнятті справи ДВАС до розгляду є підставою для відмови у застосуванні цієї процедури щодо конкретного спору.

Доведено, що стадія підготовки до переговорів передбачає з'ясування суддею-посередником (медіатором) сутності предмета спору, вимог сторін та альтернативних пропозицій, зони можливого погодження та форми проведення переговорів. У свою чергу, сторони мають чітко сформулювати свої інтереси, цілі та очікування. Запропоновано визначити граничний строк підготовки до переговорів у 5 днів.

З'ясовано, що переговори є стадією, яку не обмежено у часі, спрямовано на вироблення рішення, прийнятного для обох сторін. На підставі узагальнення практики застосування процедури ДВАС зазначено, що основними формами проведення переговорів є: 1) особиста спільна комунікація; 2) комунікація через представників; 3) спільна комунікація із включенням етапів окремого спілкування сторони (представника) і судді-посередника (медіатора). Результатом стадії проведення переговорів

є оформлення і підписання угоди про результати ДВАС або винесення рішення про закриття справи щодо ДВАС, яке приймається на підставі: а) оголошення суддею-посередником (медіатором) заяви про припинення провадження; б) заяви однієї із сторін спору про її припинення. Усі матеріали повертаються сторонам, що їх надали, та/або знищуються. Акцентовано увагу на необхідності встановлення адміністративної відповідальності за розголошення інформації, отриманої під час проведення процедури ДВАС.

У підрозділі 2.3. «Склад і статус учасників досудового врегулювання адміністративно-правових спорів» охарактеризовано коло осіб, які можуть брати участь у процедурі ДВАС, та їхні права і обов'язки.

Суб'єктами ДВАС є призначений суддя-медіатор (посередник), сторони спору, їхні представники та інші особи, які можуть долучатися до процедури як свідки, експерти, перекладачі тощо. Статус сторін ДВАС особи набувають з моменту прийняття суддею-посередником (медіатором) справи до провадження у ДВАС. Встановлено, що, на відміну від адміністративного судочинства, у ДВАС сторона – суб'єкт владних повноважень не несе додаткових процесуальних обтяжень. Основна проблема участі суб'єкта владних повноважень у ДВАС полягає в обмеженості варіативності його поведінки, у зв'язку з чим обґрунтовано доцільність залучення представника юридичної служби або іншої особи, уповноваженої керівником цього органу. Специфіка статусу суб'єкта владних повноважень передбачає надання йому як стороні спору, що бере участь у ДВАС, права на проведення у ході переговорів закритих внутрішніх нарад.

Запропоновано згрупувати основні права сторін ДВАС у дві групи: 1) організаційні права (спрямовані на забезпечення участі сторін у ДВАС як узгоджувальній процедурі); 2) процесуальні права (спрямовані на формування та доведення правової позиції сторін).

Охарактеризовано обов'язки сторін, зокрема: співпрацювати із суддею-посередником (медіатором) та не перешкоджати проведенню процедури ДВАС у строки та в порядку, встановленому законодавством України; дотримуватися конфіденційності, не розголошувати отриману під час переговорів інформацію; поважати честь і гідність інших учасників; добросовісно користуватися наданими правами; не виходити у своїх пропозиціях за межі законодавства України.

Встановлено, що особливістю статусу судді-посередника (медіатора) в ДВАС є обмеженість його владних повноважень і спрямування його діяльності виключно на досягнення сторонами спільної позиції з предмета адміністративно-правового спору. Основними обов'язками судді-посередника (медіатора) слід визнати: дотримання вимог конфіденційності; утримання від прямих пропозицій сторонам щодо визначення шляхів врегулювання спору. Серед прав судді-посередника (медіатора) запропоновано встановити право відмовитися від ДВАС, при цьому мотиви відмови мають бути обґрунтованими, доведеними до відома сторін та оформлені у рішенні про відмову від ДВАС.

У підрозділі 2.4. «Правові наслідки досудового врегулювання адміністративно-правових спорів» зазначено, що ДВАС визнається результативним не тільки тоді, коли сторони за його наслідками укладають угоду про результати ДВАС, але й добровільно її виконали у повному обсязі.

Доведено доцільність відмежування угоди про результати ДВАС від угоди про примирення в адміністративному судочинстві на основі відмінностей правових наслідків її порушення. Враховуючи суто добровільну природу ДВАС, угода про її результати виконується сторонами з доброї волі. Відтак, невиконання угоди про результати ДВАС не може бути підставою для поновлення цієї процедури. Вважається, що процедура не досягла своєї мети, конфлікт не врегульовано, тому сторони можуть вирішити спір в адміністративному суді.

Зазначено, що при відокремленні ДВАС від адміністративного судочинства у майбутньому угода про результати ДВАС та угода про примирення матимуть принципово різну правову природу. Встановлено, що проведення ДВАС жодним чином не обмежує права особи на судовий захист, оскільки сторони спору можуть звернутися до адміністративного суду з позовом. У зв'язку із цим запропоновано визнати ДВАС підставою для поновлення строку звернення до адміністративного суду за умови, якщо прийняття справи до провадження у ДВАС здійснено до закінчення строку звернення до адміністративного суду. Увагу акцентовано на тому, що будь-який результат ДВАС, оформлений у вигляді рішення або угоди, не може бути предметом оскарження в адміністративному суді.

У Розділі 3 «Проблеми та перспективи впровадження досудового врегулювання адміністративних спорів в Україні», що містить два підрозділи, конкретизовано загальні положення ДВАС щодо окремих категорій адміністративно-правових спорів, а також проаналізовано можливість запровадження світового досвіду при формуванні вітчизняної моделі ДВАС як альтернативи адміністративному судочинству.

У підрозділі 3.1. «Особливості досудового врегулювання окремих видів адміністративно-правових спорів» проаналізовано статистику застосування ДВАС та її результативність, примирення при розгляді адміністративно-правових спорів в адміністративних судах, а також звіти про наявність і характер ускладнень, які виникали під час ДВАС. Встановлено, що найбільш поширеними спорами, яких врегульовано шляхом примирення (як у ДВАС, так і в суді), є спори за участі контролюючих органів, органів, які здійснюють нарахування грошових коштів, забезпечують реалізацію обов'язку щодо їх сплати громадянами; відповідають за адміністрування пільг, субсидій тощо; органів, які накладають адміністративні стягнення. Акцентовано увагу на тому, що у спорах між приватною особою та фіскальною службою часто порушуються питання про подальше адміністративне чи кримінальне переслідування особи, яка визнає частину нарахованого зобов'язання. Аргументовано неможливість обговорення цього питання у межах ДВАС та внесення відповідних умов до угоди про результати ДВАС.

Досліджено специфіку спорів щодо адміністративних договорів, які врегульовуються із застосуванням ДВАС. Саме ці спори є однією із найбільш перспективних сфер застосування ДВАС, зважаючи на розширення варіативності дій суб'єкта владних повноважень. Водночас, сам інститут адміністративного договору ще не набув достатньої поширеності у правозастосовчій діяльності суб'єктів владних повноважень, а його фрагментарна нормативна урегульованість ускладнює визначеність позицій сторін спору, призводить до нерозуміння меж взаємних поступок та альтернативних пропозицій опоненту.

Акцентовано увагу на тому, що на теперішній час зацікавленість суб'єктів владних повноважень у застосуванні ДВАС щодо спорів з приватними особами, здебільшого, перебуває у площині мінімізації ризику застосування дисциплінарної відповідальності, ускладнень просування по службовій кар'єрі та негативних показників службової діяльності.

У підрозділі 3.2. *«Перспективи запровадження зарубіжного досвіду досудового врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні»* охарактеризовано сучасні моделі альтернативних судочинства способів розв'язання адміністративних спорів таких країн, як США, Канада, Німеччина, Франція, Росія.

Визначено, що запроваджена експериментальна процедура ДВАС здійснюється у межах Канадського проекту і, в основному, формується на досвіді цієї країни. Акцентовано увагу на тому, що ефективність здійснення ДВАС саме на базі судів професійними суддями підтверджується досвідом США і Канади. При цьому, обґрунтовано недоцільність встановлення обов'язковості проходження ДВАС як умови допуску справи до розгляду в судовому процесі, що має місце в окремих штатах цих країн.

Практика повного відмежування від завдань судового процесу розв'язання спору шляхом компромісного врегулювання позицій сторін, укладання угод про примирення характеризує судову систему Франції. Якщо суддя вбачає перспективи примирення, він закриває судове провадження і спрямовує учасників спору на здійснення медіативної процедури. Така практика розглядається як один із аргументів на користь пропозиції щодо скасування інституту попереднього судового засідання в Україні у разі запровадження самодостатньої процедури ДВАС.

Акцентовано увагу на тому, що досвід Німеччини свідчить про можливість паралельного існування судового і несудового способів розв'язання адміністративно-правових спорів, що здійснюється одним і тим самим суддею, який може бути в одній і тій самій справі або медіатором, або відправляти правосуддя. Крім того, цей досвід є цінним при вирішенні питання про поширеність примирення на окремі категорії адміністративно-правових спорів, оскільки у цій країні передбачений їх вичерпний перелік.

З'ясовано особливості здійснення медіації щодо адміністративно-правових спорів у Росії, в якій нормативно закріплено лише приватну медіацію. Серед усього різноманіття адміністративно-правових спорів



визнано можливим застосування медіації тільки стосовно справ щодо відчуження земельних ділянок і податкових спорів, які не пов'язані із вчиненням правопорушень.

## ВИСНОВКИ

У Висновках сформульовано найбільш суттєві результати та положення дослідження, наведено теоретичні узагальнення та пропозиції щодо формування в Україні інституту досудового врегулювання адміністративно-правових спорів як альтернативи розгляду та вирішення спору в адміністративному судочинстві.

1. Альтернативні способи розв'язання адміністративно-правових спорів являють собою сукупність процедур, спрямованих на узгодження позицій сторін та вирішення спору, які здійснюються поза межами судової процесуальної форми. Їх класифікацію може бути здійснено за: 1) статусом особи – посередника: а) державні (офіційні) процедури; б) недержавні (приватні) процедури; 2) способом розв'язання спору: а) медіативні (примирювальні, компромісні) процедури; б) правовідновлювальні процедури; в) змішані процедури. Досудове врегулювання адміністративно-правового спору – це добровільна, конфіденційна, безоплатна процедура узгодження позицій сторін адміністративного процесу за допомогою судді-посередника (медіатора), спрямована на досягнення консенсусу між ними та укладання угоди про результати ДВАС, що затверджується ухвалою суду. Таким чином, на теперішній час ДВАС не є структурною частиною провадження в адміністративному суді (на відміну від попереднього судового засідання), але має безпосередній зв'язок із ним через відкриття провадження та обов'язковість затвердження угоди про результати ДВАС ухвалою суду.

Встановлено, що за своєю суттю ДВАС має на меті врегулювання спору поза межами адміністративного судочинства, будується на принципах медіативної процедури та відповідає майже усім її ознакам, тому у майбутньому вона потребує повного відокремлення від судочинства та оформлення у специфічний правовий інститут адміністративного процесуального права, що регулюватиметься окремим розділом КАС України.

2. Принципи ДВАС являють собою систему, яка охоплює загально-правові, міжгалузеві та спеціальні принципи. Принципи, що властиві власне ДВАС – це конкретно-правові засади ДВАС, що є результатом синтезу принципів адміністративного судочинства та медіації (інституту приватного права). Спеціальними принципами самостійної процедури ДВАС є: вибірковість застосування процедури; добровільність участі сторін; економічність процедури; рівність прав та обов'язків учасників; добросовісність намірів учасників ДВАС; принцип нейтральності та незацікавленості (неупередженості) судді-посередника (медіатора); дотримання балансу особистих і публічних інтересів; конфіденційність проходження процедури і відомостей, отриманих під час її здійснення.

3. Умовами застосування процедури ДВАС є об'єктивні конкретні обставини, які мають враховуватися при визначенні можливості вирішення конфлікту у досудовому порядку суддею-посередником (медіатором). Умови застосування ДВАС становлять три групи: організаційні, процесуальні та фактичні (фільтраційні). У довгостроковій перспективі умовами застосування ДВАС мають бути: 1) належність спору до категорій справ, на які поширюється ДВАС; 2) достатній обсяг адміністративної процесуальної дієздатності; 3) дотримання вимог юрисдикції та територіальної підсудності адміністративних судів; 4) добросовісність намірів сторін спору.

4. Натеперішній час обов'язковою умовою набуття статусу сторін ДВАС є визнання осіб сторонами адміністративного судочинства. Встановлено, що моментом, з якого особи набувають статусу сторін ДВАС, є: або прийняття судом заяви та погодження відповідача на застосування процедури; або прийняття судом заяви про досудове врегулювання адміністративно-правового спору та призначення судді-медіатора (посередника).

5. Права сторін ДВАС поділено на дві групи: 1) організаційні права: бути поінформованими про суть ДВАС та наслідки його проведення; самостійно визначити суддю-посередника (медіатора); обирати спосіб ведення переговорів; користуватися послугами перекладача; за взаємною згодою залучати представників, експертів, спеціалістів, фахівців, інших осіб; на надання часу, необхідного для визначення правової позиції щодо умов примирення, прийняття відповідного рішення, або надання відповідних доказів та інформації; проводити закриті наради; проводити окремі наради із суддею-посередником (медіатором) та своїм представником; 2) процесуальні: подавати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення; подавати докази або називати докази, якими обґрунтовується правова позиція; висловлювати свою думку з питань, які виникають під час переговорів; надавати пропозиції щодо можливих варіантів досягнення згоди; відмовлятися від участі у процедурі ДВАС на будь-якій стадії її проведення.

6. Доведено необхідність нормативного закріплення основних обов'язків, якими наділено сторони ДВАС, зокрема: 1) співпрацювати із суддею-медіатором та не перешкоджати проведенню процедури ДВАС у строки та в порядку, встановленому законодавством України; 2) дотримуватися конфіденційності, не розголошувати отриману під час переговорів інформацію; 3) поважати честь і гідність інших учасників; 4) добросовісно користуватися наданими правами; 5) не виходити у своїх пропозиціях за межі законодавства України.

7. Особливість ДВАС полягає у тому, що суддя-посередник (медіатор) за допомогою своїх професійних знань та навичок, на основі з'ясування суті конфлікту, спрямовує сторони до компромісного вирішення спору, сприяє в усвідомленні переваг і недоліків їхньої правової позиції, формуванні зони можливого узгодження, альтернативних пропозицій і, як наслідок, досягненні примирення.

8. Суддя-посередник (медіатор) під час проведення переговорів має право: 1) керувати проведенням переговорів; 2) призначати час і місце ДВАС; 3) задавати питання учасникам переговорів; 4) висловлювати свою думку щодо пояснень та доказів, наданих, та/або перелічених учасниками переговорів; 5) зупиняти виступ учасників переговорів; 6) пропонувати спосіб ведення переговорів; 7) відмовлятися від проведення процедури ДВАС.

Суддя-посередник (медіатор) зобов'язаний: а) не розголошувати отриману інформацію, дотримуватися принципу конфіденційності; б) не спілкуватися із суддею, якому буде передано справу для розгляду у разі недосягнення примирення між сторонами, із приводу переговорів про ДВАС; в) інформувати сторони ДВАС щодо вироблених пропозицій лише після отримання на це згоди відповідної сторони; г) діяти в інтересах усіх учасників ДВАС.

9. Досудове врегулювання адміністративних спорів являє собою структуровану процедуру, яка складається із стадій: 1) прийняття справи суддею-посередником (медіатором) до провадження; 2) підготовка до переговорів; 3) переговори й укладення угоди про результати ДВАС.

10. За своєю суттю угода про примирення, що укладається в адміністративному судочинстві, та угода про примирення, як результат ДВАС, не є тотожними. Угода про примирення за результатами ДВАС не є обов'язковою для виконання сторонами з правової точки зору, і єдиним засобом забезпечення її виконання є усунення усіх аспектів спору та повне сприйняття виробленої спільної позиції сторонами.

11. Поширення ДВАС на всі адміністративно-правові спори є неможливим, оскільки їх публічна значущість, необхідність дотримання принципів гласності та відкритості не допускають можливості беззастережного її застосування. Серед адміністративно-правових спорів, які мають найбільші перспективи у застосуванні ДВАС, виокремлено: 1) спори між суб'єктами владних повноважень; 2) спори щодо оскарження приватними особами дій, бездіяльності та індивідуальних рішень суб'єкта владних повноважень.

12. Враховуючи результати здійсненого у дослідженні аналізу сутності адміністративно-правових спорів та способів їх врегулювання, зокрема, експериментальної процедури ДВАС на базі окружних адміністративних судів, сформульовано пропозиції щодо внесення доповнень до законодавства України, зокрема:

1) доповнити Кодекс адміністративного судочинства України окремим розділом «Досудове врегулювання адміністративних справ», що складається з 19 статей; виключити ст. 111 КАС України;

2) доповнити ст. 22, ст. 23, ст. 54 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» правом судді здійснювати досудове врегулювання справ адміністративної юрисдикції.

3) доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення статтею 1854-1 такого змісту:

«Стаття 1854-1. Розголошення інформації, отриманої під час досудового врегулювання справ адміністративної юрисдикції.

Розголошення інформації, отриманої під час досудового врегулювання справ адміністративної юрисдикції, сторонами спору або іншими учасниками процедури, –

тягне за собою накладення штрафу від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

*Статті у наукових фахових виданнях:*

1. Білуга С.С. Права та обов'язки судді-медіатора (посередника) у досудовому врегулюванні публічно-правових спорів / С.С. Білуга // Митна справа. – 2013. – Спецвип. № 2. – С. 445–452.

2. Білуга С.С. Правове становище сторін в процедурі досудового врегулювання адміністративних спорів / С.С. Білуга // Наше право. – 2014. – № 10. – С. 49–55.

3. Білуга С.С. Альтернативні позасудові способи врегулювання правових спорів та особливості їх застосування в окремих сферах суспільних відносин / С.С. Білуга // Європейські перспективи. – 2014. – № 10. – С. 65–69.

4. Білуга С.С. Умови застосування процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів: зміст та перспективи їх нормативного врегулювання / С.С. Білуга // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2014. – № 6-2. – С. 125–129.

5. Білуга С.С. Генеза наукової думки щодо форм розв'язання конфліктів за участю третьої сторони: від «совісного суду» до досудового вирішення публічно-правових спорів / С.С. Білуга // *Evropský politický a právní diskurz*. – 2015. – Svazek 2, 1 vydání. – P. 354–361.

*Опубліковані праці апробаційного характеру:*

6. Білуга С.С. Правове регулювання примирення в адміністративному судочинстві / С.С. Білуга // Вплив сучасної юридичної науки на політичні й соціально-економічні процеси в Україні : тези доп. на Всеукр. наук.-практ. конф., м. Одеса, 24 жовтня 2014 р. – О., 2014. – С. 216–218.

7. Білуга С.С. Основні моделі альтернативних способів розв'язання конфліктів у публічно-правовій сфері: світовий досвід та перспективи запровадження в Україні / С.С. Білуга // Людина і закон: публічно-правовий вимір : тези доп. на Міжнар. наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 7–8 листопада 2014 р. – Дніпропетровськ, 2014. – С. 137–139.

8. Білуга С.С. Особливості участі суб'єкта владних повноважень в процедурі досудового врегулювання адміністративних спорів

/ С.С. Білуга // Право і держава: проблеми розвитку і взаємодії у ХХІ столітті : тези доп. на Міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 30–31 січня 2015 р. – Запоріжжя, 2015. – С. 99–102.

9. Білуга С.С. Принципи досудового врегулювання справ, належних до адміністративної юрисдикції / С.С. Білуга // Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України : тези доп. на Міжнар. наук.-практ. конф., м. Львів, 30–31 січня 2015 р. – Львів, 2015. – С. 84–87.

## АНОТАЦІЯ

**Білуга С.С. Досудове врегулювання адміністративно-правових спорів.** – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2015.

Дисертацію присвячено вирішенню наукового завдання щодо встановлення сутності та особливостей процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, а також обґрунтування її нової концепції.

Досудове врегулювання адміністративно-правових спорів розглянуто як особливу медіативну (узгоджувальну) процедуру, що здійснюється суддею-посередником (медіатором) з метою врегулювання адміністративно-правового спору на основі вироблення взаємоприйняттого рішення без звернення до адміністративного судочинства. Досліджено особливості запроваджені у межах експерименту процедури досудового врегулювання адміністративно-правового спору, які визначають її зв'язок з адміністративним судочинством; суттєвий вплив організаційних і процесуальних умов її застосування; поширення на всі справи адміністративної юрисдикції. Визначено перспективи подальшого розвитку процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів шляхом її повного відокремлення від адміністративного судочинства; визначення категорій спорів, щодо яких вона не застосовується; запровадження додаткових фактичних (фільтраційних) умов застосування; розширення повноважень судді-посередника (медіатора). Систематизовано права та обов'язки сторін – учасників досудового врегулювання адміністративно-правового спору. З'ясовано перспективи застосування світового досвіду організації, нормативного забезпечення та порядку здійснення альтернативних судочинства способів врегулювання адміністративно-правових спорів для формування вітчизняної моделі досудового врегулювання адміністративно-правових спорів.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, адміністративно-правовий спір, медіація, досудове врегулювання спорів, альтернативні способи врегулювання правових спорів, статус судді-посередника (медіатора), угода про примирення.

## АННОТАЦИЯ

**Билуга С.С. Досудебное урегулирование административно-правовых споров. – Рукопись.**

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет «Одесская юридическая академия», Одесса, 2015.

Диссертация посвящена решению научной задачи по установлению сущности и особенностей процедуры досудебного урегулирования административно-правовых споров, а также обоснованию ее новой концепции.

Установлено, что ДУАС является процедурой, которая основывается на медиации, но осуществляется официально лицом – представителем государственной власти – судьей административного суда. Ее основными признаками являются: 1) добровольность; 2) осуществление судьей-посредником (медиатором); 3) применение с целью достижения взаимоприемлемого решения; 4) мобильность; 5) гибкость и отсутствие детальной регламентации; 6) экономичность; 7) конфиденциальность; 8) возможность привлечения представителей; 9) отсутствие дополнительных преференций для стороны спора – частного лица. Определено, что в нынешнем виде процедура ДУАС существует временно, поэтому такие ее признаки, как: 1) применение только к спорам, по которым открыто административное судопроизводство; 2) необходимость официального утверждения договора определением административного суда; 3) регулирование на уровне Положения, утвержденного собранием конкретного суда; 4) безвозмездность – утратят свое значение. Вместе с тем, полное отделение ДУАС от административного судопроизводства обусловит наличие таких ее признаков, как: 1) самостоятельность; 2) избирательность; 3) платность; 4) нормативное закрепление на уровне закона; 5) добровольность исполнения соглашения о результатах ДУАС.

Обоснована целесообразность разграничения двух «уровней» условий применения ДУАС: 1) условия, которые фактически существуют на сегодняшний день; 2) условия, которые должны быть определены для сложившейся модели ДУАС. Оба уровня предусматривают наличие комплекса обстоятельств, с помощью которых можно определить условия применения процедуры ДУАС, представленных тремя группами: организационные, процессуальные и фактические (фильтрационные).

Изучен существующий механизм ДУАС, который предусматривает прохождение следующих стадий: 1) открытие производства по делу и предложение сторонам обратиться к процедуре ДУАС; 2) подписание соглашения о применении процедуры ДУАС и принятии дела судьей-посредником (медиатором) к производству; 3) подготовка к переговорам; 4) проведение переговоров и подписание соглашения о результатах ДУАС;

5) возобновление судопроизводства по делу и вынесение определения о прекращении производства по делу, в котором фиксируются условия примирения. Доказано, что при условии формирования самостоятельной ДУАС необходимо отменить первую и последнюю стадии этой процедуры.

Рассмотрен субъектный состав ДУАС, который охватывает судью-посредника (медиатора), стороны спора, их представителей и других лиц, которые могут участвовать в процедуре в качестве свидетелей, экспертов, переводчиков. Установлено, что в отличие от административного судопроизводства, в ДУАС сторона – субъект властных полномочий не несет дополнительных процессуальных обязанностей. Охарактеризован статус судьи-посредника (медиатора), определены основные права и обязанности сторон в процедуре ДУАС.

Доказана целесообразность отграничения соглашения о результатах ДУАС от соглашения о примирении в административном судопроизводстве на основе различий правовых последствий ее нарушения. Принцип добровольности ДУАС полностью распространяется на исполнение договора о его результатах, невыполнение этого договора не может быть основанием для возобновления ДУАС.

Проанализирован опыт некоторых стран Северной Америки, Западной Европы и России по организации, нормативному регулированию и процессуальному обеспечению альтернативных судопроизводственных процедур, направленных на урегулирование административно-правовых споров, сформулированы предложения по его использованию при формировании модели ДУАС в Украине. Акцентируется внимание на особенностях ДУАС относительно отдельных категорий административно-правовых споров.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, административно-правовой спор, медиация, досудебное урегулирование споров, альтернативные способы урегулирования правовых споров, статус судьи-посредника (медиатора), договор о примирении.

## SUMMARY

***Biluga S.S. Pre-trial settlement of administrative disputes.*** – Manuscript.

Thesis for achieving the degree of legal specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; finance; information law. – National University «Odessa Law Academy», Odessa, 2015.

The dissertation is devoted to scientific task of establishing the nature and characteristics of pre-trial settlement procedures of administrative disputes and arguments for a new concept.

Pre-trial settlement of administrative disputes is considered as a special coordinative procedure, which is performed by a judge-mediator to settle administrative and legal disputes on the basis of mutually acceptable solution without involving into administrative proceedings. The features introduced

within experimental procedure within administrative court settlement of legal disputes that define its relationship with the administrative proceedings; significant impact of organizational and procedural conditions of use; extended to all cases of administrative jurisdiction. The prospects for further development of procedures for pre-trial settlement of disputes through its complete separation from administrative proceedings; determine the categories of disputes for which it does not apply; introduction of additional evidence (filtrational) conditions of its usage; empowerment of judge-mediator. Rights and obligations of the parties – members of the administrative court settlement of legal disputes were systematized. Perspectives of usage the world experience, regulatory support and practical implementation of alternative methods of settlement of administrative court proceedings and legal disputes were decided to form a national model of court settlement of administrative disputes.

**Keywords:** administrative law, administrative and legal dispute, mediation, court settlement of disputes, alternative means of settling disputes, the status of judge- mediator, the settlement treaty.